



Las contribuciones impuestas y las telecomunicaciones¹

Abril 10, 2018

Introducción

Las contribuciones monetarias impuestas por las autoridades son necesarias para el financiamiento de las actividades gubernamentales, la inversión pública y la redistribución del ingreso entre los ciudadanos. Sin embargo, estos cargos afectan tanto la oferta como los precios, lo que a su vez influye en la demanda y en la asequibilidad de bienes y servicios.

El sector de las telecomunicaciones posee varias características fundamentales que lo hacen un blanco sencillo para imponer cargos gubernamentales:

- **Tamaño:** Es un sector grande de la economía. Los ingresos generalmente equivalen a más del 1% del producto interno bruto. Por lo tanto, aún pequeñas tasas impositivas representan montos interesantes para el recaudador.
- **Concentración:** Los ingresos del sector provienen de pocas empresas, todas ellas formales y altamente fiscalizadas. Por lo tanto, el esfuerzo y el costo de recaudación son menores que otros mecanismos alternativos.
- **Baja elasticidad:** El consumo de servicios de telecomunicaciones es poco elástico, al menos en el corto plazo. Por lo tanto, el aumento de cargos impositivos que aumentan el precio se ve reflejado en una disminución en el consumo porcentualmente menor dicho aumento, lo que se refleja en una recaudación mayor.
- **Utilización de bienes públicos:** El sector utiliza varios insumos considerados de utilidad pública (p.ej., derechos de vía y espectro), generalmente escasos. Por lo tanto, existe una justificación económica para que el Estado reciba una contraprestación por su uso.
- **Frecuente interacción con el sector público federal:** El sector depende de varios procesos de índole gubernamental (p.ej.,

¹ Estudio encargado y pagado por la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL). Las opiniones vertidas, sin embargo, son las de los consultores, mismas que podrán o no coincidir con la Asociación.



importaciones y permisos). Por lo tanto, existen varios eslabones de la cadena productiva en los que es posible imponer cargos.

- Interacción en todos los niveles de la administración pública: Los insumos y procesos no son todos de índole federal. Por lo tanto, es posible imponer cargos que permiten a diferentes instituciones gubernamentales (p.ej., estados, municipios) recaudar fondos independientemente de la tributación centralizada.

Si bien la imposición de cargos resulta sencilla y eficiente desde el punto de vista tributario, estas características deben ser ponderadas con los costos y distorsiones asociados. Los incentivos de corto plazo a los que frecuentemente responden las instituciones gubernamentales generalmente prevalecen sobre objetivos sociales y económicos de largo plazo. Las telecomunicaciones son tecnologías de utilidad general²; su impacto en la economía y desarrollo social son positivos y medibles³. Las externalidades positivas generadas por su uso y por la inversión que promueven deben ser consideradas dentro de un contexto más amplio que va más allá de la recaudación de corto plazo. El crecimiento del sector genera un gran número de beneficios sociales (disminución de las brechas sociales, promoción de la inclusión y la democracia, mayor acceso a la información y a servicios públicos tales como la salud y la educación, aumento de la productividad, aumento de empleo, promoción de la innovación tecnológica) que tienen el potencial de generar un círculo virtuoso de crecimiento, mayor bienestar social y mayor recaudación en el mediano plazo.

Estas características del sector de telecomunicaciones generan un dilema, ya que la necesidad de recaudación de corto plazo entra en conflicto con objetivos de largo plazo.

² Son las tecnologías que tienen impacto sobre prácticamente todos los sectores de la economía. Los ejemplos más comunes son la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil, la informática y las telecomunicaciones.

³ Existe un gran número de estudios (entre ellos, del Banco Mundial y del BID) que buscan estimar el impacto de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y las comunicaciones en la economía. El tema ha sido ampliamente abordado, por lo que creemos que es redundante proporcionar una bibliografía al respecto.



Taxonomía de la recaudación sobre el sector de las telecomunicaciones

Las características del sector de las telecomunicaciones antes descritas han incentivado que, a lo largo del tiempo, aparezcan cargos gubernamentales en prácticamente todos los eslabones de la cadena productiva. Estos cargos pueden dividirse en tres grandes categorías.

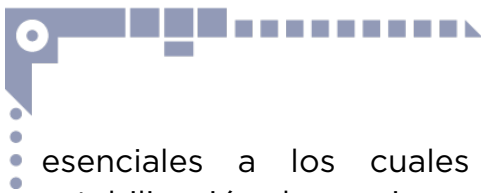
1. Impuestos generales

Los impuestos generales son aquellos que se aplican sobre prácticamente todos los sectores de la economía de manera no discriminatoria. Los más comunes son el impuesto al valor agregado (o su equivalente), el impuesto a las utilidades y las contribuciones sociales. Las empresas de telecomunicaciones están sujetas a estos impuestos. Como son de aplicación general, cualquier carga adicional específica y su potencial distorsión debe ser medida utilizando la existencia de estos impuestos como dada.

2. Impuestos especiales al consumo

En el contexto internacional no es extraño encontrar cargos adicionales en el sector de las telecomunicaciones cubiertos por los usuarios. Estos son de tres tipos: impuestos a la activación, impuestos a la inversión e impuestos al consumo. El primero es un cargo especial cuando el consumidor contrata el servicio (p.ej., activación de la línea o de la tarjeta SIM). El segundo es un cargo que se aplica sobre el equipo terminal (p.ej., impuestos adicionales sobre la compra de un teléfono, una computadora o un módem). El tercero es un cargo adicional sobre los pagos asociados a la utilización del servicio (p.ej., una sobretasa en el IVA, un cargo fijo o relativo sobre la renta básica o un cargo adicional sobre las tarifas de interconexión).

En México no se aplica ningún cargo especial por contratación. Tampoco se aplican impuestos específicos a la compra de equipos más allá de los impuestos de importación. Sin embargo, se aplica una sobretasa en el IVA, ya que se impone un cargo adicional de 3% a los servicios de telecomunicaciones (excluyendo a los servicios de internet). Esta tasa es clasificada como IEPS (impuesto especial sobre producción y servicios), conocido popularmente como “impuesto al lujo” pero aplicado en México a productos que tienen claras externalidades negativas o se desea inhibir su consumo (bebidas alcohólicas y cerveza, tabacos labrados, bebidas energizantes, bebidas con azúcares añadidos, plaguicidas, alimentos con alto contenido calórico, juegos de apuestas y sorteos), así como insumos



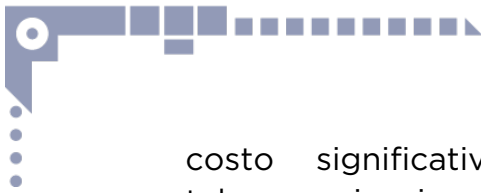
esenciales a los cuales el gobierno busca ajustar políticas de estabilización de precios y potencial otorgamiento de subsidios (gasolina y combustibles). A pesar de que el IEPS es un impuesto indirecto, podemos asumir con relativa certeza que es trasladado prácticamente en su totalidad al precio final de los servicios. Es decir, es pagado por el consumidor.

3. Impuestos o tasas especiales a proveedores de redes y servicios

Esta última categoría está conformada por un enorme menú de gravámenes diferentes, algunos denominados propiamente impuestos pero otros vinculados a permisos, uso o explotación de propiedad pública o condiciones regulatorias especiales. La OCDE⁴ reconoce cuatro tipos de cargos en este grupo:

- Impuestos especiales sobre ingresos, utilidades o cuotas de mercado. En México no se aplica ninguno de estos cargos.
- Contribuciones reglamentarias, tales como contribuciones a los fondos de servicio universal, pagos por licencias y permisos, tasas de inspección y otras tasas para financiar objetivos específicos (p.ej., actividades de regulación, innovación y desarrollo tecnológico). Las diferentes instituciones y gobiernos en México imponen varias contribuciones de este tipo, entre las cuales destacan los pagos por permisos y licencias.
- Explotación de recursos de propiedad pública. Las empresas de telecomunicaciones utilizan varios insumos que, por su naturaleza, son de propiedad pública. Por su uso las autoridades generalmente imponen pagos o contraprestaciones:
 - Para la instalación de redes de telecomunicaciones, las empresas utilizan edificios, predios, terrenos y espacios públicos. También se requieren de derechos de vía, torres, postes y ductos. Los cargos por la utilización de estos bienes pueden imponerse a nivel federal o local. En México se aplican en ambos niveles. A nivel municipal existe poca consistencia tanto en los procesos y reglas de acceso, la estructura de las contraprestaciones y el valor cobrado por conceptos similares, lo que dificulta y encarece de manera importante la gestión de estos recursos.
 - El espectro es un bien escaso indispensable para la prestación de servicios de telecomunicaciones. Su escasez y demanda generalmente se traducen en que su utilización representa un

⁴ OCDE, IDB. (2016). Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe. Un manual para la economía digital.



costo significativo en la operación de una red de telecomunicaciones. Diferentes países utilizan diferentes esquemas de cobro por el uso del espectro, aunque un proceso de subasta o licitación para su licenciamiento es el más común y recomendable. En México, donde el espectro se asigna a través de licitación pública, los cobros por el espectro están compuestos de dos partes: un pago inicial (o “guante”) determinado durante el proceso de licitación y un pago anual por derechos durante la vigencia de la concesión.

- Impuestos especiales por importación y derechos aduanales. Un porcentaje importante de los equipos de telecomunicaciones (tanto de red como equipos terminales) son importados. Por lo tanto, la cadena productiva del sector sufre impactos importantes cuando los impuestos de internación son altos o discriminatorios. Aunque esta situación existe en México, el impacto en el sector es menor tanto relativo a otros cargos gubernamentales como a lo observado internacionalmente.

Como aquí se expone, de una manera u otra, en México se aplican prácticamente todos los tipos de gravámenes posibles, lo cual inhibe el desarrollo sano del sector y es contradictorio con la Constitución que reconoce, en su artículo 6º, que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet”. En México, los servicios de telecomunicaciones, sin excepción, son un derecho universal.

El IEPS, la estructura del pago por el uso del espectro y los cargos por el uso de bienes de propiedad pública tienen impactos negativos que impiden el cumplimiento del mandato constitucional de alcanzar el crecimiento potencial y, por ende, generar los beneficios de las telecomunicaciones en la sociedad y la economía. Este escrito aboga por la modificación de los primeros dos cargos. El tercero, por aplicarse en varios niveles de la administración pública, no será abordado.



El IEPS y de la recaudación sobre el sector de las telecomunicaciones

El inciso c), fracción II del artículo 2º de la Ley de Impuesto Especial sobre Producción y Servicios fija un impuesto de 3% a la prestación de servicios que se proporcionen en territorio nacional a través de las redes públicas de telecomunicaciones. Esto implica que, mientras que el ordenamiento legal de más alta jerarquía establece que los servicios de telecomunicaciones son un derecho universal, una ley de menor jerarquía los incluye en un conjunto de bienes y servicios con connotaciones generalmente negativas, en los que de manera explícita se busca distorsionar su consumo o bien se les considerara suntuarios. Para la Constitución, los servicios de telecomunicaciones – sin excepción – son un derecho universal; para la Ley de Impuesto Especial, un bien de lujo.

En su Estudio sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México (2012), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) consideró que el IEPS a los servicios de telecomunicaciones era una carga sobrada, que terminaba trasladándose directamente al consumidor, sin ni siquiera reportar beneficios al sector del cual se extrae:

“Es difícil justificar un impuesto sectorial específico, como el IEPS, ya que implica una carga innecesaria a la industria de las telecomunicaciones, a menos que se emplee para apoyar al sector de alguna manera (servicio universal, al regulador, etc.)”⁵

“En la actualidad, está vigente un impuesto de 3% que el Congreso impuso a la industria. Los impuestos recaudados van al erario, aun cuando se cobren exclusivamente en el sector de las telecomunicaciones, excepto los de internet y telefonía rural. Lo preferible sería eliminar el impuesto específico de este sector, que básicamente se traslada al consumidor.”⁶

Cinco años después —y en seguimiento a la implementación de la Reforma Constitucional de 2013 —México encomendó un estudio similar a la OCDE. Después de reconocer el apego de nuestro país a una larga lista de mejores prácticas y el cumplimiento de diversas recomendaciones que

⁵ OCDE. (2012). Estudio sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México, p. 51.

⁶ Ibid., p.113. Énfasis propio



- la Organización incluyó en su texto de 2012, el tema de la tributación específica volvió a ser motivo de señalamientos:

“El Estudio de 2012 sugirió la eliminación del IEPS aplicado a los servicios de telefonía fija y móvil y a los servicios de TV restringida [...] De conformidad con el anterior Estudio de la OCDE, se recomienda eliminar el IPES para fomentar el acceso y adopción de los servicios de comunicación de conformidad con los objetivos de política pública.

La imposición de dicho impuesto tiene una influencia directa en el costo total de los servicios para los consumidores [...] Por lo tanto, dicho impuesto corre el riesgo de obstaculizar los niveles de adopción, innovación e inversión en el sector de las telecomunicaciones.”⁷

A pesar de ser un impuesto controversial, el IEPS a los servicios de telecomunicaciones no sólo representa un porcentaje pequeño de los ingresos presupuestarios (0.12% en 2017) y de los ingresos tributarios del Gobierno Federal (0.20%), sino que además el monto absoluto ha venido disminuyendo (Tabla 1 y Figuras 1 y 2). Es decir, estamos frente a un impuesto que aporta relativamente poco al erario público, pero que genera una distorsión importante en el sector del que se extrae, al mismo tiempo que ignora que se trata de servicios a cuyo acceso ocurre —o debiera ocurrir— por derecho universal.

Tabla 1. Ingresos generados por el IEPS a las telecomunicaciones
Cifras en millones de pesos

Año	Monto
2010	5,875.6
2011	8,331.9
2012	6,085.6
2013	7,620.7
2014	7,220.2
2015	6,591.4
2016	5,890.4
2017	5,756.6

Fuente: SAT

⁷ OCDE. (2017). Estudio de la OCDE sobre Telecomunicaciones y Radiodifusión en México, p. 46.

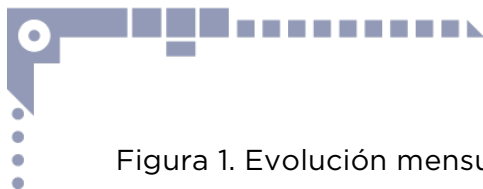
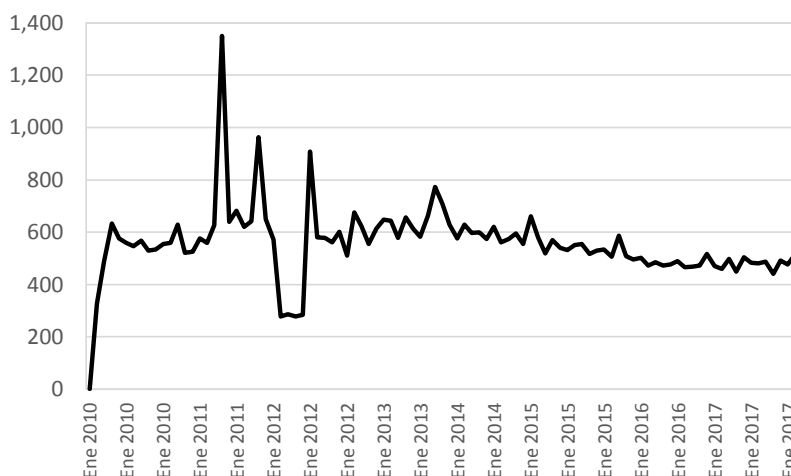
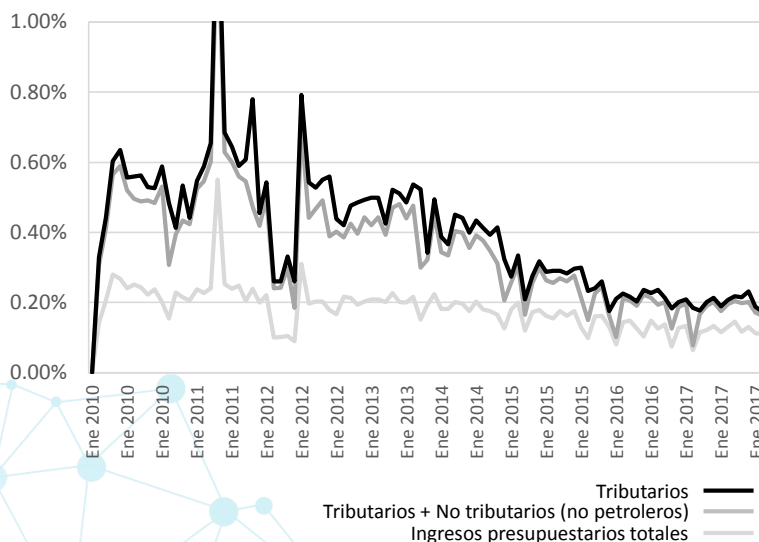


Figura 1. Evolución mensual de los ingresos generados por el IEPS a las telecomunicaciones
Cifras en millones de pesos



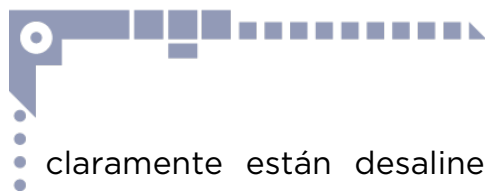
Fuente: SAT

Figura 2. El IEPS a las telecomunicaciones como porcentaje de los ingresos presupuestarios
Cifras en millones de pesos



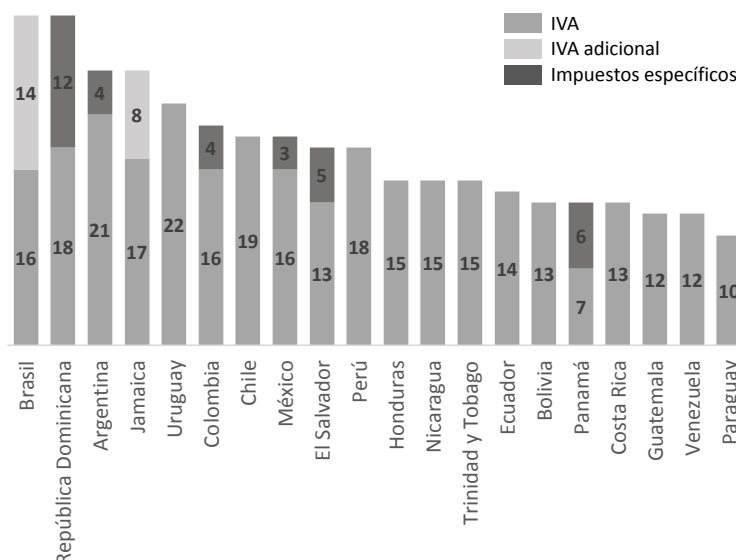
Fuente: SAT y Banco de México

A pesar de que la tasa total cobrada en México está alrededor de la media que se cobra en los países de América Latina, México es uno de los ocho países que mantienen impuestos específicos al sector móvil (Figura 3). Esto responde a las ventajas que tributar al sector de telecomunicaciones generan sobre otros mecanismos, pero que



- claramente están desalineadas con una política pública de inclusión digital.

Figura 3. Tasas impositivas al uso en América Latina (2016)



Fuente: GSMA⁸

Los impuestos al consumo aumentan los precios y disminuyen el volumen de servicios utilizados. Impuestos especiales distorsionan el consumo, lo que genera ineficiencias en el funcionamiento de los mercados y en la asignación del ingreso disponible de las personas. Estos impuestos tienen efectos regresivos, ya que afectan proporcionalmente más a los consumidores de menores ingresos. Además, en general son complejos de administrar, especialmente en casos como el de México donde existe una exención de pago a los servicios de internet⁹.

La GSMA ha dedicado varios años de estudio al impacto de la política tributaria y, con base en ello, ha identificado los principios que debieran normarla:

1. Un sistema tributario debe tener tipos bajos y bases amplias;
2. La tributación debe ser de tipos similares entre sectores;
3. Los impuestos deben tener en cuenta las externalidades generadas por los servicios y sectores;

⁸ GSMA (2017) Impuestos a la Conectividad Móvil en América Latina, p. 10

⁹ Artículo 8, sección IV, inciso d) de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios



4. Los impuestos deben estar diseñados para no tener un impacto regresivo;
5. Contribuyentes similares deben estar sujetos al mismo tratamiento impositivo; y
6. El sistema tributario deber ser simple y transparente.¹⁰

Los impuestos específicos al sector se alejan de estos principios y el consenso en torno a los mismos es que tienden a crear ineficiencias (aumentan precios de los servicios; crean distorsiones en el funcionamiento del mercado alterando la utilidad relativa con respecto a otros bienes y servicios, no toman en cuenta las externalidades positivas de la conectividad), son problemáticos (son profundamente regresivos y no siguen el principio de equidad horizontal) y tienden a generar complejidad (no son simples, transparentes y crean barreras de entrada de nuevas empresas al sector).

Propuesta

De lo expuesto anteriormente se deriva la siguiente reflexión:

- Si los servicios de telecomunicaciones son un derecho fundamental establecido en la Constitución,
- Si el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo han establecido como objetivo promover el uso y el acceso a través de impulsar la competencia y la inversión,
- Si los servicios de telecomunicaciones son la pieza fundamental de la economía de la información,
- Si los servicios de telecomunicaciones tienen externalidades positivas, traduciendo cada peso gastado por los consumidores en un beneficio mayor para la economía en su conjunto,
- Si el monto recaudado es relativamente bajo respecto a los ingresos presupuestarios totales y ha venido disminuyendo gradualmente en términos nominales,

Lo compatible con una política de inclusión digital progresiva sería eliminar el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios en Telecomunicaciones. Los autores no tenemos la menor duda que se trata de un impuesto altamente nocivo contrario al desarrollo de un país que, como México, se ha propuesto acelerar su inserción a la economía del futuro.

¹⁰ GSMA (2017), Impuestos a la Conectividad Móvil en América Latina, p. 10



• La estructura del pago por el uso del espectro

Las telecomunicaciones utilizan el espectro como insumo esencial. Como el espectro es un bien escaso propiedad de la Nación — cuyo usufructo es dado a entes privados — es menester de las autoridades cobrar por su uso, sujetándose, de acuerdo a la OCDE¹¹, a tres objetivos básicos:

- Maximizar los beneficios sociales y económicos derivados del uso del espectro;
- Aumentar la disponibilidad, penetración y uso de los servicios de telecomunicaciones;
- Crear condiciones equitativas de competencia al asignar el espectro.

La asignación del espectro históricamente ha pasado por varias etapas. En el pasado se utilizaban procedimientos que no estaban basados en mecanismos de mercado, prevaleciendo la asignación directa. Estos mecanismos continúan utilizándose para otorgar a agentes gubernamentales el derecho de uso de espectro, pero eran comunes cuando los servicios de telecomunicaciones eran prestados por un monopolio, muchas veces estatal, como es el caso de México.

Desde la década de los noventa, la mayoría de los países ha preferido migrar a una asignación a través de "concursos". No todos los concursos están basados en el mercado, pero en todos se consideran variables que permiten hacer una evaluación entre los postores, a pesar de que contienen elementos discrecionales y arbitrarios. En México, el espectro se asigna por licitación pública, tal y como lo recomienda la OCDE: " La OCDE apoya mecanismos de mercado para asignar el espectro"¹².

Los procesos basados en el mercado buscan revelar el valor de un bien ("price discovery"), especialmente cuando la información entre los compradores y el Estado es altamente asimétrica. Un proceso licitatorio maximiza la probabilidad de que el espectro sea concesionado a la parte que más la valora, dentro de restricciones específicas de política pública, tales como promover la competencia y evitar la acumulación del bien.

México cumple con estas condiciones, pero existe una peculiaridad poco común a nivel internacional. Alrededor del mundo el pago por el uso del espectro tiene generalmente dos componentes: un pago inicial determinado por un proceso licitatorio ("guante") y un pago recurrente

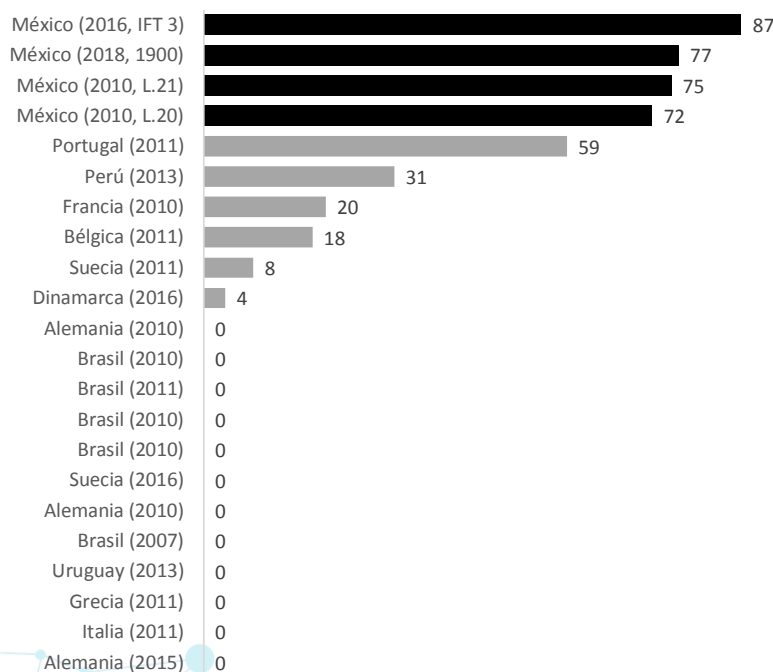
¹¹ OCDE, IDB. (2016). Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe. Un manual para la economía digital. Capítulo 3.

¹² Ibid, p. 90



- ("derechos") generalmente asociado al costo de la administración del espectro, determinado mediante un proceso administrativo, no sujeto a la retroalimentación del mercado. De una muestra seleccionada a nivel internacional, México es el país donde los derechos representan la mayor parte del costo total del espectro. Mientras que en la mayoría de los países los pagos recurrentes son mínimos, en el nuestro representan consistentemente más del 70% del pago total; es decir, el componente del pago derivado de una decisión administrativa termina siendo bastante más importante que aquel desprendido del mercado.

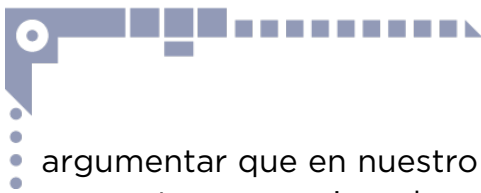
Figura 4. Porcentaje que representan los derechos sobre el costo total del espectro
(países seleccionados)



Fuente: Analysys Mason¹³

La forma en la que se determina el pago por la explotación de espectro en nuestro país no necesariamente arroja montos más elevados que en otras latitudes. El valor del espectro en determinado momento, además, suele depender de una importante cantidad de variables (algunas de ellas coyunturales o locales) que dificultan desprender conclusiones generales de estudios comparados. Salvo por la muy notable excepción banda de los 2.5 GHz —nunca se ha licitado, aunque está próxima a serlo— es difícil

¹³ Analysys Mason. (29 junio 2017). "Análisis del valor del espectro móvil y propuesta de esquemas alternativos de derechos anuales".



- argumentar que en nuestro país el valor de la explotación del espectro se encuentre por encima de estándares internacionales.

Aunque el monto total pagado en México (la suma de “guante” y “derechos”) no varía sustancialmente de lo esperado dadas las condiciones económicas y de competencia, se observa que hemos optado por un modelo que no está alineado con lo que se practica a nivel internacional.

Este tema también fue abordado por la OCDE en su estudio de 2017:

“Reconsiderar la manera en que el pago por el uso de espectro actualmente se divide entre la contraprestación inicial al momento de la asignación como resultado de la licitación y el pago de derechos anuales [...] Como consecuencia de ello podría ser necesario que en futuras licitaciones se reduzcan los pagos de derechos anuales que se aplican en la actualidad, a fin de tener en cuenta los efectos que su aplicación recurrente tiene en el cumplimiento de los objetivos de política pública.”¹⁴

De acuerdo con la Organización, la introducción de un pago de derechos anuales desvirtúa por completo todo ejercicio licitatorio y elimina ventajas tradicionalmente asociadas a estos esquemas, tales como obtener resultados transparentes y fáciles de explicar, descubrir el valor real de mercado del espectro y conseguir resultados óptimos en términos de valor captado.

El esquema híbrido practicado en México tiene varios inconvenientes:

- Arroja precios de reserva totales (precio de reserva establecido en la licitación más la obligación de pagos recurrentes altos) demasiado elevados que ahuyentan a nuevos participantes, lo que disminuye la profundidad del proceso licitatorio y aumenta la probabilidad de que un proceso sea declarado desierto. Ambos efectos atentan contra el objetivo de promover la competencia.
- La revisión frecuente que la Cámara de Diputados aplica a los derechos por el uso del espectro, modificando los valores pagados, genera enorme incertidumbre a los concesionarios. Esto evita que durante los procesos licitatorios los participantes revelen sus preferencias reales y el espectro sea valorado adecuadamente. Las valoraciones incorporarán una tasa de riesgo mayor, lo que se traducirá en que en el largo plazo los montos recaudados por el

¹⁴ OCDE (2017), p. 47.



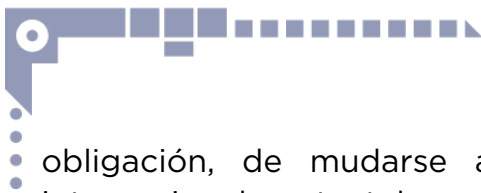
- concepto de concesionamiento del espectro sean menores a los que se obtendrían si existiese certidumbre al respecto.
- Se presta, además, a un juego perverso en el Congreso, cuya Cámara de Diputados revisa año con año los derechos con criterios que pueden tener poco o nada que ver con el sector telecomunicaciones.
 - El pago recurrente tiene un efecto similar a una tasa impositiva. Dado que todos los participantes tienen que cubrir estos derechos, se convierten en un costo de operación que es transferido a los usuarios. Esto es contrario a lo que sucede con la existencia de un pago único, el cual convierte el costo del espectro a un costo hundido que no afecta el flujo de caja recurrente. En un mercado en competencia, esto permite que el costo del espectro sea considerado de manera diferente en la fijación de precios.
 - El pago de derechos, como está calculado en México, afecta negativamente la competencia, ya que los montos están fijados en términos de la población cubierta. Entre más usuarios tiene una empresa, menor el pago de derechos unitarios, lo que pone en desventaja relativa a las empresas de menor porte.

Los primeros tres puntos arriba señalados llevaron a la OCDE a recomendar que el precio del espectro sea determinado a través de una licitación con un pago en una sola exhibición o mediante la amortización de dicha contraprestación a través de un sistema de pagos diferidos a lo largo de varios años,¹⁵ lo que permite alinear los pagos al flujo de caja y disminuir el pago inicial. Aunque podría pensarse que un sistema de pagos diferidos es equivalente a uno de derechos, existen varias diferencias conceptuales: el pago es conocido con anterioridad, el monto refleja el valor que el concesionario está dispuesto a pagar y tiene efectos contables similares a los de una deuda.

Propuestas

Dado que la estructura actual del pago por el usufructo de espectro no está alineada con los objetivos de política de largo plazo, es recomendable hacer ajustes que promuevan un mejor uso del espectro. No es posible eliminar el sistema existente sin pasar por una etapa de transición, durante la cual los actores tienen la opción, mas no la

¹⁵ Ibid, p. 48.



- obligación, de mudarse a un esquema semejante a lo observado internacionalmente, tal y como se mencionó anteriormente.

El tema del pago por el uso del espectro puede ser dividido en dos partes: espectro que aún no ha sido concesionado y espectro que será concesionado en el futuro.

Espectro que aún no ha sido concesionado

En principio, toda nueva licitación de espectro es un problema en el que, dentro de lo permitido por el marco jurídico, el IFT tiene total libertad de diseñarla como mejor crea que pueden ser alcanzados los objetivos de política pública del momento, con la única restricción de no generar distorsiones que afecten la competencia con respecto a concesionarios de espectro ya concesionado.

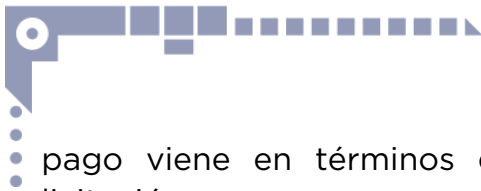
Dado todo lo expuesto anteriormente, estos consultores proponen que:

- Los derechos establecidos en la Ley Federal de Derechos para este nuevo espectro deberán ser establecidos en un valor bajo, que permita que, ajustados al contexto internacional, el valor total de los derechos a lo largo de la vida de la concesión equivalga a menos de 20% del valor esperado del espectro. El valor deseado, en teoría, debería ser únicamente suficiente para cubrir los costos de administración del espectro.
- Dejar que el valor real del espectro sea establecido principalmente durante el proceso de licitación. Esto permitirá que puedan obtenerse todos los beneficios de una licitación, tal como fue explicado anteriormente.
- Podrá considerarse el permitir la amortización del monto licitado a lo largo de la vida de la concesión, con el objetivo principal de reducir la carga financiera, aumentar la profundidad de la licitación y promover la participación de nuevos entrantes.

En valor presente neto el resultado de esta opción debe ser congruente con el valor que está siendo pagado hoy. El cambio se reflejará en estructura, pero no el valor total.

Es importante resaltar que el IFT podrá considerar imponer obligaciones¹⁶ durante el proceso licitatorio. En caso de que estas obligaciones sean no rentables —es decir, que su valor presente neto sea negativo—, su costo debiera descontarse del monto ofrecido en la licitación. Dicho proceso garantiza que el Estado paga lo menos posible por estas obligaciones. El

¹⁶ Las obligaciones generalmente son entendidas como de cobertura, pero podrán



- pago viene en términos de un menor “guante” ofrecido durante la licitación.

Espectro que ya ha sido concesionado

Estos consultores no encuentran argumentos suficientes para sustentar que, en términos generales, México deba reducir el precio total con el que adjudica espectro — y bajo ninguna circunstancia hacerlo de manera retroactiva. Como se ha mencionado anteriormente, el precio total pagado en México está dentro de los valores promedio del espectro a nivel internacional.

El espectro ya concesionado fue adquirido durante un proceso de licitación, habiéndose los postores comprometido al pago de un “guante” ofrecido y de los “derechos”, tal y como están establecidos en la ley. El Estado tiene derecho a recibir el compromiso asumido por los agentes a los que fue concesionado el espectro, lo consideremos justo, injusto, ajustado a parámetros internacionales o no.

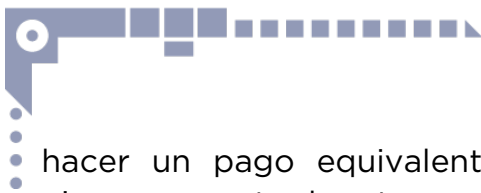
Sugerimos, sin embargo, que las empresas con espectro concesionado puedan optar por continuar con el pago de derechos como está establecido actualmente, con la opción de mudar hacia un sistema en el que el pago de derechos es sustancialmente menor al actual. Para poder migrar al nuevo esquema, las empresas deberán pagar los derechos debidos hasta el final de su concesión, ajustados por una tasa de descuento dada.¹⁷ Durante un período determinado, por lo tanto, convivirían ambos sistemas.

A su vigencia, todas las concesiones de espectro deberán acogerse al nuevo sistema de pagos por el usufructo del espectro.

De esta manera, aunque durante un tiempo convivan dos sistemas financieramente equivalentes, el pago por concesiones de espectro transitará de un esquema poco alineado con los objetivos últimos de la Nación a uno que promueve no sólo los objetivos buscados, sino que además es consistente con lo practicado en el resto del mundo.

Vale la pena mencionar que siempre es posible considerar que, sin hacer un pago único anticipado, los derechos puedan ser reducidos. En estos casos, dado que ya es un derecho del Estado el recibir estos montos y es un compromiso de las empresas el cubrir los derechos, éstas tendrían que

¹⁷ Típicamente esta tasa de descuento deberá reflejar el costo de capital promedio ponderado (WACC, por sus siglas en inglés), así como el costo de capital del Gobierno Federal.



• hacer un pago equivalente en especie. Existen distintas alternativas, ninguna exenta de retos u obstáculos:

- Los operadores podrán ofrecer cobertura adicional a cambio de menores derechos. Esto conlleva una valuación del costo neto de la cobertura, lo que podría complicar su adopción. ¿Cómo puede garantizarse que el costo de la cobertura es el menor posible?¹⁸
- Entre los deciles más bajos de ingreso, México tiene, por ejemplo, un parque de dispositivos móviles preocupantemente obsoleto. De poco servirá el esfuerzo de los operadores móviles (mayoristas o minoristas) por desplegar más y mejores redes si más de 20% de la población no cuenta con un teléfono inteligente.¹⁹ Las medidas antes mencionadas bien podrían adoptarse para promover algún tipo de política pública que permitiera, por ejemplo, la modernización de decenas de millones de celulares que hoy no ofrecen servicios de banda ancha.

Espectro que no fue concesionado por un esquema de mercado

Encontramos argumentos de sobra para revisar los derechos atribuidos a la banda de 2.5 GHz, ya que han sido valuados muy por encima de bandas por debajo de 1 GHz, lo cual no puede explicarse ni técnica ni económicamente. Es un verdadero sinsentido que debe revisarse cuanto antes si se quieren evitar distorsiones importantes en el sector.

El costo del espectro pagado en la banda de 2.5 GHz podría situarse 114% por encima de la media de bandas similares ya licitadas²⁰, debido fundamentalmente a una decisión administrativa vinculada al pago de derechos anuales. Esta banda IMT aparece en el Programa Licitatorio del IFT 2018. Salvo que el Instituto quiera generar una distorsión en todo el mercado o correr el riesgo de un proceso que se declare desierto, los derechos deben revisarse de manera urgente.

Conclusión

Sin que sea nuestra intención presentar un listado exhaustivo de posibilidades legales y regulatorias con respecto al pago por el uso del espectro, al término de la vigencia de determinada banda o bandas un

¹⁸ Esto puede lograrse con un proceso licitatorio diseñado específicamente para este fin, probablemente en la línea de una subasta holandesa: la cobertura sería asignada al que pidiera la menor reducción en los derechos actuales.

¹⁹ ENDUTIH 2017

²⁰ Analysys Mason, Análisis del valor del espectro móvil, 29 de julio de 2017.



- país podría aplicarse una reducción general al precio que los concesionarios pagan por su explotación; de manera más puntual, también podría acotar el precio de una banda específica con fines de política pública,²¹ establecer modelos licitatorios que incorporen variables de asignación distintas al precio²² y, como hemos adelantado, racionalizar y hacer más eficiente el pago eliminando cualquier componente no derivado de un proceso licitatorio.

El sector de las telecomunicaciones se caracteriza por un amplio grado de dispersión en las opiniones que tienen sus miembros respecto de las medidas adecuadas para fomentar el desarrollo del sector. En materia tributaria, salvo que se incorporen variables ajenas al mismo, existe un amplio consenso respecto del camino y ello claramente implica:

- a. La eliminación del Impuesto Especial en Telecomunicaciones, y
- b. Migrar hacia la determinación del precio del espectro a través de una licitación con un pago en una sola exhibición o mediante la amortización de dicha contraprestación a través de un sistema de pagos diferidos a lo largo de varios años.

Los autores formamos parte de dicho consenso.

A pesar de este consenso, lo cierto es que no existen recetas universales ni verdades absolutas. Quizá la única constante es que aquellos países que logran un desarrollo universal y sostenido del sector telecomunicaciones son aquellos que entienden su realidad y se atreven a innovar en torno a ella.

---- 000 ----

²¹ La banda de 700 MHz concesionada a SCT para la Red Compartida es un buen ejemplo de ello.

²² Los modelos brasileño y chileno que intentan aprovechar las licitaciones de espectro para adjudicar junto con éste determinadas obligaciones de cobertura, por ejemplo.